

مشروعية مجالس المحافظات غير المنتظمة باقليم دراسة دستورية

د. عدي طلال محمود

الجامعة العراقية - كلية القانون والعلوم السياسية

المستخلص

انهى التعديل الذي تم في ٢٦-١١-٢٠١٩ لقانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم واحال صلاحياتها الى المحافظ ونائبيه ووضعه تحت رقابة واشراف مجلس النواب العراقي. كل هذه الفعاليات القانونية تؤشر وتؤكد على وجود حالة عدم استقرار قانونية في تفهم وضع مجالس المحافظات واضطرابها بين الشرعية والمشروعية. فمن جهة المشروعية التي تترتبط بقانونية اعمال مجالس المحافظات فسوف نبحت في الصلاحيات القانونية لهذه المجالس ومدى التزامها بحدود القانون عند ممارسة هذه الصلاحيات. ومن ناحية شرعية هذه المجالس والذي اثرت حولها الكثير من الاعتراضات سواء كانت شعبية ام برلمانية صاحبها اقلات عديدة لاعضاء هذه المجالس وللمحافظين الذين انتخبتهم هذه المجالس. اذا سوف يفحص هذا البحث النصوص الدستورية القانونية التي انشأت هذه المجالس ومنحتها المشروعية والتي ربما في ذات الوقت كانت عاملا هاما في اضطراب عمل هذه المجالس وانعكست بالتالي على شرعيتها.

Abstrac

The amendment of the law of Governorates not incorporated in a region that was made on November 26, 2019, ended their authorities and transferred these powers to the governors of these regions and his deputies. This amendment placing them under the observation and supervision of the Iraqi parliament. All these legal activities indicate and confirm the existence of a legal instability in understanding the situation of these councils. As well as, their turmoil between their legality and validity. From the point of view of legality, we will examine the legal powers of these councils and the extent of their commitment to the limits of the law when exercising these powers. In terms of the validity of these councils, which many objections have been raised, whether they are popular or parliamentary, accompanied by numerous dismissals of the members of these councils and of the governors who were elected by these councils. This research will examine the legal constitutional texts that established these councils and granted them legality, which may at the same time be an important factor in the disturbance in the work of these councils and thus reflected on their validity.

المقدمة

قد يستغرب البعض من طرح سؤال المشروعية لمجالس المحافظات بعد مرور اكثر من خمس عشرة سنة على اقرار الدستور لمجالس المحافظات اعتمادا على مبدأ اللامركزية الادارية. وأكد هذا التوجه باصدار قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ والذي تم تعديله ثلاث مرات. وتم على ضوء ذلك انتخاب هذه المجالس استنادا الى قانون انتخابات مجالس المحافظات رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨ الملغى بالقانون رقم ١١٤ لسنة ٢٠١٢ الملغى بالقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ والذي تم تعديله مرتين حتى جاء التعديل الاخير في ٢٦-١١-٢٠١٩ والذي انهي عمل هذه المجالس . واحال صلاحياتها الى المحافظ ونائبيه ووضعها تحت رقابة واشراف مجلس النواب العراقي. كل هذه الفعاليات القانونية تؤشر وتؤكد على وجود حالة عدم استقرار قانونية في تفهم وضع مجالس المحافظات واضطرابها بين الشرعية والمشروعية. فمن جهة المشروعية التي تترتب بقانونية اعمال مجالس المحافظات فسوف نبحث في الصلاحيات القانونية لهذه المجالس ومدى التزامها بحدود القانون عند ممارسة هذه الصلاحيات. ومن ناحية شرعية هذه المجالس والذي اثيرت حولها الكثير من الاعتراضات سواء كانت شعبية ام برلمانية صاحبها اقلات عديدة لاعضاء هذه المجالس وللمحافظين الذين انتخبتم هذه المجالس. اذا سوف يفحص هذا البحث النصوص الدستورية القانونية التي انشأت هذه المجالس ومنحتها المشروعية والتي ربما في ذات الوقت كانت عاملا هاما في اضطراب عمل هذه المجالس وانعكست بالتالي على شرعيتها.

هدف البحث:

تشكل مجالس المحافظات في العراق في هذه المرحلة أهمية بالغة بسبب الأجواء والصراعات التي تمهد لانفصالات داخلية قد تمارس القوانين دورا سلبيا في تعزيزها والتمهيد لها ويكون الخاسر الأكبر فيها الشعب العراقي ، لذا كان من الضروري دراسة هذه المجالس دراسة قانونية محضة بعيدا عن الصراعات السياسية ومصالح السياسيين التي ينبغي إحكامها بنصوص قانونية واضحة وحيادية كي تمنع زعزعت شرعية هذه المجالس ودعم دستوريتهما.

اهمية البحث:

ان اهمية هذه الورقة تتجلى في رسم طريق ثالث لترسيخ شرعية ومشروعية مجالس المحافظات، وهنا يأتي دور البحث القانوني في ضبط ايقاع عمل مجالس المحافظات ضمن المنظومة القانونية المتمثلة بالتشريعات الخاصة بصلاحيات مجالس المحافظات المنصوص عليها في دستور ٢٠٠٥ والنصوص المنظمة لها.

نطاق البحث:

يتحدد نطاق هذا البحث في فحص صلاحيات مجالس المحافظات كقواعد قانونية لبيان مدى انطباقها على الواقع ومدى نجاحها للمساهمة في بيان حجم الانسجام بين الشرعية القانونية والمشروعية الشعبية. وهل فعلا ساهمت هذه النصوص في دعم شرعية هذه المجالس. مستبعدين بذلك البحث في صلاحيات الأقاليم التي نص الدستور على إمكانية تشكيلها مستقبلا أو الأقاليم التي اعترف بها كأمر واقع، وكذلك سوف نستبعد البحث في صلاحيات المحافظ الذي يتم انتخابه من هذه المجالس ويخضع لرقابتها كجزء من صلاحيات هذه المجالس. لذا سوف يقتصر البحث على صلاحيات المحافظات غير المنتظمة بإقليم. مع التأكيد على التوجه الدستوري الذي تبني اللامركزية الإدارية ومحاولة البعض تفويض هذا التوجه والعودة إلى النظام المركزي.

تساؤلات البحث:

اما تساؤلات البحث فتتمثل في الكشف عن مقدار الصلاحيات الممنوحة للمجالس ونوعها وما مدى تحقق مبدأ اللامركزية ومراعاته في تشكيل وعمل المجلس وطبيعة العلاقة بين المركز والمحافظات؟. إضافة إلى المدى الذي ساهمت فيه دستورية هذه الصلاحيات في شرعية هذه المجالس واستقرار الوضع القانوني لها. وفي ذات الوقت هل بالإمكان إنهاء أو توقيف أو إلغاء هذه الصلاحيات التي استمدت مشروعيتها من الدستور. وهل إن اخفاق بعض المجالس في أداء واجبتها يعد سببا كافيا لتعطيل عمل هذه المجالس؟

هيكلية البحث:

تشكلت هيكلية البحث من ثلاث مباحث بحثنا في الأول منها في الأسس القانونية لصلاحيات مجالس المحافظات كمدخل للتعرف على أساس هذه الصلاحيات ومن ثم تحدثنا في المبحث الثاني في أنواع هذه الصلاحيات وفقا للتقسيم وأخيرا تناولنا محاولات تفويض السلطة التشريعية لمبدأ اللامركزية الذي يعد ركيزة دستورية لقيام هذه المجالس.

المبحث الأول

الاسس الدستورية لمشروعية مجالس المحافظات

إن السبب المباشر في تشكيل مجالس المحافظات هو تحقيق هدف أساس وهو تلبية حاجات سكان المحافظة من الخدمات الصحية والتعليمية والإدارية والبنى التحتية والنهوض بمعدل دخل الفرد وتنمية سكان المحافظة وهذه الحاجات تمثل حقوقاً لسكان المحافظة أقرتها القوانين الدولية والوطنية ، لذا كان لزاماً على المجالس أن تبذل جهداً كبيراً في تلبية هذه الحاجات وفقاً للصلاحيات المناطة بها بموجب الدستور والقوانين المنظمة لعملها.

أشارت النصوص التشريعية بدا بقانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية وكذلك الأمر رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤^(١) وانتهاء بدستور ٢٠٠٥ إشارة واضحة إلى أن نوع التنظيم الإداري المتبع في العراق هو اللامركزية الإدارية^(٢) والتي يمكن تعريفها بأنها توزيع الصلاحيات والاختصاصات الوظيفية بين السلطة المركزية وهيئات محلية مستقلة^(٣). ففي قانون إدارة الدولة للعام ٢٠٠٣ نصت المادة ٥٦ (ج) على انه (سيتم تنظيم الوحدات الإقليمية وإدارة المحافظات..... على أساس مبدأ اللامركزية الإدارية ومنح السلطات للإدارات البلدية والمحلية) وعزز هذا النهج اللامركزي بنصوص عديدة منها المواد (٥٢،٥٥) ، وجاء الأمر (٧١) ليؤكد هذا المبدأ عندما نص صراحة في ديباجته على (إن الأقاليم والمحافظة تتنظم على أساس مبدأ اللامركزية الإدارية وتقويض السلطات للحكومة المحلية والبلدية).

وأكد على نظام الإدارة اللامركزية دستور ٢٠٠٥ في الباب الخامس منه (سلطات الأقاليم) حيث نصت المادة (١١٣) على (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظة لامركزية وإدارات محلية). وتحول هذا النهج الى قانون صدر من مجلس النواب سمي بقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ والذي اشار صراحة الى نظام اللامركزية الادارية في مواد عديدة منها المادة الثانية التي اشارت الى ان لمجلس المحافظة صلاحية إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.^(٤)

في ضوء هذه النصوص ترى هل تحققت مظاهر اللامركزية فعلاً؟ وهل الصلاحيات المعطاة لهذه المجالس تتناسب مع النظام اللامركزي ؟ وهل فعلاً تحققت صور وأركان

(١) من القوانين التي صدرت في ٢٠٠٤/٦/٤ استناداً إلى قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ومنها القرار ١٤٩٣ و١٥١١ لسنة ٢٠٠٣ والذي ما زال ساري المفعول و بانتظار أن يلغى بإصدار قانون من مجلس النواب الحالي منشور على الموقع الإلكتروني <https://govinfo.library.unt.edu/cpa-iraq/regulations/>.

(٢) تعرف المركزية الإدارية بأنها (نظام إداري بموجبه تدار جميع أنحاء الدولة من قبل سلطة موحدة من مركز البلاد) القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي / اللامركزية والفدرالية / المكتبة القانونية / بغداد / الطبعة الثالثة / ٢٠٠٧.

(٣) ينظر د. محمد حسنين عبد العال / اللامركزية المحلية / مطابع الشرق الأوسط / الرياض ١٣٩٨هـ / ص ٤

(٤) المادة الثانية اولا وثالثاً من قانون مجالس المحافظات غير المنتظم في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٧٠ في ٣١-٣-٢٠٠٨

النظام اللامركزي؟ وأي صورة من صور اللامركزية اتبعت المشرع العراقي؟ ، وهذا ما سنحاول الإجابة عنه في المطالب الآتية:

المطلب الأول: الشخصية القانونية لمجالس المحافظات(٥)

نحاول في هذا المطلب البحث في الشخصية القانونية لمجالس المحافظات كي يكون لهم أهلية اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات ،أي انه لابد لمجالس المحافظات من أهلية كي يمارس الصلاحيات المناطة بها قانونيا وهذا يتطلب منا الحديث عن تكوين مجالس المحافظة.

من خلال متابعة النصوص الدستورية نجد أن مجلس المحافظة يتمتع باستقلالية عن المركز على اعتبار وجود مبدأ اللامركزية الإدارية وكذلك لان مجالس المحافظة منتخبة من سكان المحافظة أنفسهم وليسوا معينين من المركز فهذا يقتضي الاستقلالية. إذا ما سلمنا جدلا بنظرية الحقيقة^(٦) في التأكيد على إن الشخصية القانونية للمجالس المحلية تنشأ بمجرد توافر العناصر المكونة لها وهي وجود جماعة من الأفراد يقوم بينهم نوع من النظام و تكون لديهم تبعاً لذلك إدارة مشتركة تعبر عن وجودهم ومصالحهم ومن ثم تأمين اعتراف المشرع بها،، نجد ان المشرع العراقي قد أجاز قي قانون إدارة الدولة الانتقالي تشكيل مجالس محافظات ومجالس بلديه ومحليه^(٧)، واعترف القانون بمجالس المحافظات المشكله بعد ٢٠٠٤/٧/١ ، وبين القانون عن حالة استقالة أو عزل احد المحافظين أو رئيس البلدية أو أي عضو في المجلس فالمجلس أن يتلقى طلبا من أي شخص تتوفر فيه شروط العضوية^(٨) ويتم التصويت على قبول عضويته بأغلبية أصوات المجلس^(٩) وكان من المفروض أن تستمر هذه الآلية لغاية ٢٠٠٥/١٢/٣١ موعد انتخاب مجالس المحافظات .

ثم نص الأمر (٧١) على لزوم تشكيل مجالس محافظة بموجب القسم الثاني منه وأشار إلى استمرار أعضاء مجالس المحافظة بشغل مناصبهم بموجبه وأبقى على الآلية السابقة عند استقالة أو عزل أي عضو أو تعويض مقاعد شاغرة .

أما في ظل دستور ٢٠٠٥ فقد اشترط لتكوين مجالس المحافظات من خلال إجراء الانتخابات الحرة والمباشرة بنفس اليوم الذي تجري فيه انتخابات مجلس النواب وقد أحال الدستور أسلوب الانتخابات وطريقته واختصاصات المجلس لإصدار قانون خاص ينظم ذلك^(١٠). وعزز فكرة الشخصية القانونية للمجالس في القانون الاخير الذي

(٥) تعرف الشخصية القانونية بأنها الصلاحية لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات. د. نواف كنعان /القانون الإداري / الكتاب الأول / دار الثقافة /عمان /٢٠٠٦/ص ١٣٠

(٦) وهي من النظريات التي قيلت في طبيعة الشخصية المعنوية للمجالس المحلية ينظر في تفصيل ذلك د. نواف كنعان / المصدر السابق / ص ١٣٣ وما بعدها.

(٧) المادة ٥٥/١ من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادر قي ٨/آذار/ ٢٠٠٤ منشور على الموقع الالكتروني الخاص بمجلس النواب العراقي www.parlmant.iq.

(٨) الشروط المطلوبة هي شروط العضوية في مجلس النواب وهي كما نصت عليها الدستور .(يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون عراقياً كامل الأهلية) المادة ٥٠/الفقرة الثانية من دستور ٢٠٠٥ منشور على الموقع الالكتروني الخاص بمجلس النواب العراقي www.parlmant.iq

(٩) المادة ٥٥/فقرة ٢/ من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

(١٠) المادة ١٢٢/الفقرة الخامسة من دستور ٢٠٠٥. وفعلا صدر قانون انتخابات مجالس المحافظات غير المنتظمة=

اشار صراحة في المادة ٢/ثانيا الى تتمتع المجالس بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويمثلها رئيسها أو من يخوله. وبذلك حسم الجدل الدائر حول الطبيعة القانونية التي يتمتع بها هذه المجالس. ومنحها الاهلية القانونية للالتزام بالحقوق واداء الواجبات. من خلال النصوص أعلاه يتضح إن أساس تكوين مجلس المحافظة يعتمد على الانتخاب وان الناخب من سكنة المحافظة هو من يقوم باختيار ممثله في المحافظة وفي هذا تأكيد صريح على مبدأ اللامركزية الإدارية فلا علاقة للحكومة المركزية بتعيين المحافظ ولا بأعضاء مجلس المحافظة وبذلك يكتسب المجلس شرعية من الانتخاب , ومن ثم يتمتع بالشخصية القانونية في ممارسة الصلاحيات واكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات , وعودا على نظرية الحقيقة فان سكان المحافظة هم الأفراد الذين يجتمعون لاختيار من يمثلهم وهم أعضاء مجلس المحافظة من اجل إدارة مصالحهم وتحقيق أهدافهم وقد اعترف القانون بهذه المجالس ومن ثم تتحقق لهذه المجالس الشخصية القانونية . وعليه ستكون لهذه المجالس بموجب هذه الشخصية , ذمة مالية مستقلة و أهلية قانونية, ولديها الحق في التقاضي والمثول أمام المحاكم , ويكون لموظفي هذه المجالس المحلية أن يتخذوا قراراتهم باسم الشخص المتولي (أي الشخص المعنوي) لا باسم الحكومة المركزية, ولا يخضعون للسلطة المركزية.

المطلب الثاني: مقومات اللامركزية في صلاحيات مجالس المحافظات

إن المنتبغ لتشكيل مجالس المحافظات في العراق منذ صدور القانون الأساس لعام ١٩٢٥ لحد الآن يجد أنها تتباين في ما بينها من عهد لأخر بل قد تكون رد فعل على ما قبلها ففي حين كان القانون الأساس يشير بوضوح إلى أن التنظيم الإداري فيه يعتمد على اللامركزية الإدارية من خلال إعطاء الشخصية المعنوية للمجالس المحلية بموجب القوانين المرعية في ذلك الوقت منها قانون إدارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ والذي حدد اختصاصات المجالس المحلية على سبيل المثال لا الحصر ولم يؤخذ عليه سوى انه تعيين رئيس البلدية من قبل السلطة المركزية مما يؤشر خرقا لمفهوم اللامركزية . أما في العهد الجمهوري الأول ١٩٥٨ فقد انتقلت إدارة المحافظات من اللامركزية إلى المركزية الادارية من خلال حل المجالس السابقة وتشكيل مجالس أخرى يكون في عضويتها مدراء الدوائر الخدمية في المحافظة كالزراعة والاقتصاد والصحة والأشغال ولم يكن هناك انتخاب للأعضاء وبذلك لم يكن هناك أي مظهر من مظاهر اللامركزية . أما في العهد الجمهوري الثاني ١٩٦٣ فقد سعى الدستور إلى تأكيد اللامركزية في إدارة المحافظات كما نصت على ذلك المادة ٨ /ب من الدستور (تقسم الجمهورية العراقية إلى وحدات إدارية وتنظم على أساس الإدارة اللامركزية) وكان الواقع يشير إلى غير ذلك فتعين المحافظ يتم من قبل السلطة المركزية ويمتلك الصلاحيات كافة ويرتبط وظيفيا بالمركز وتخضع قراراته لمصادقة مجلس قيادة الثورة وجميع صلاحياته منوطة بالقوانين

=في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ . وقد الغي هذا القانون عدا المادة (٢٣) منه بموجب المادة (٥١) من قانون رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية. تحذف عبارة القاسم الانتخابي أينما وردت في قانون بموجب المادة رقم ٢ من قانون رقم ١١٤ لسنة ٢٠١٢

التي تصدرها السلطة المركزية فضلا عن أن غالبية وظائفهم تنفيذية تكاد تنحصر بتقديم الخدمات للمواطنين وهذا ما أشارت له المواد (٨٦ ، ٨٧ ، ٨٨) من قانون المحافظات الملغي .وجنحت الجمهورية الثالثة الى مبدأ المركزية صراحة حيث جاء في قانون إصلاح النظام القانوني (أن كل مجتمع توجد فيه سلطة واحدة ولكل دولة سلطتها السياسية الواحدة وهذا يعني انتفاء فكرة تعدد السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية لهذا بات من الضروري إعادة النظر في قانون المحافظات لكي يبقى ممثلا للسلطة المركزية في البلاد)^(١١)

يتضح مما سبق أن القوانين تشير في الظاهر الى مبدأ اللامركزية إلا أننا لانجد لها رصيد في الواقع العملي ومن الملاحظ في هذه القوانين أنها لم تنص على انتخاب أعضاء مجالس البلديات بل كان القانون ساكتا عن معالجة هذا الأمر من ما يعني الإصرار على إتباع مبدأ التركيز الإداري^(١٢).

واليوم وبعد اقرار دستور ٢٠٠٥ والذي اكد على مبدأ اللامركزية الادارية التي تتمتع بها مجالس المحافظات غير المنتظمة باقليم . نجد من الضروري البحث في هذه القيمة الدستورية وتعزيزها ودعمها كي لا تصبح حبرا على ورق. ولا شك انه سيكون هناك تنازع للصلاحيات وغموض لبعضها . بل سيكون هناك محاولات لضعاف سلطات هذه المجالس على حساب سلطات الحكومة الاتحادية وهذا امر طبيعي. لان الدستور طرح شكل جديد وغير مألوف لهذا المبدأ، لكن يبغى تعزيز هذا المبدأ الذي يتماشى مع التوجهات العالمية الحديثة والتي تقوم على منح صلاحيات واسعة للمجالس المحلية نتيجة لتطور الحياة وتعقيدها.

ثمة مقومات اجمع عليها فقهاء القانون لاي تنظيم إداري قائم على مبدأ اللامركزية وبدونها لا يمكن تصور مبدأ لامركزية إدارية وهذه المظاهر هي وجود مصالح ذاتية متميزة عن المصالح الوطنية ووجود هيئات مستقلة تمثلها مجالس إدارية تعبر عن إرادتها وأخيرا المظهر الأهم وهو وجود رقابة على هذه الهيئات اللامركزية ، سنحاول استعراض هذه المظاهر وتنزيلها على النصوص القانونية التي أشارت إلى اللامركزية الإدارية لنصل من خلالها إلى مدى تحقق هذه المظاهر في النظام الإداري لمجالس المحافظات.

أولاً: وجود مصالح ذاتية

إن المصالح الذاتية التي تنطلق منها الإدارة المحلية (الهيئات اللامركزية) تكون نابعة من حاجة المواطن الذي يسكن المحافظة ،وفي الغالب تخصص السلطة اللامركزية بتحديد المصالح الذاتية التي تسعى الإدارة المحلية إلى تحقيقها من خلال تحديد الأهداف والسياسات العامة التي تسعى الحكومة المركزية إلى تحقيقها مع اختلاف في التنظيم بين الدول ،فبينما نجد في انكلترا نصا قانونيا صريحا ومحدد للأقليم على

(١١) قانون اصلاح النظام القانوني رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٧

(١٢) ينظر في تفصيل ذلك هادي رشيد الجاوشي / اللامركزية الإقليمية في نظم الإدارة العامة في الدول المختلفة / مطبعة الإرشاد /بغداد/١٩٦٧/ ص ١١٦ وما بعدها.

المصالح الذاتية نجد خلاف ذلك في فرنسا الذي يكون فيها النص التشريعي مطلقا عاما يشير إلى المصالح الذاتية عندما يتكلم عن اختصاصات الهيئات المحلية.^(١٣) ولتوضيح الفكرة أعلاه يمكن القول جزما بوجود تباين واختلاف في الظروف الاجتماعية والجغرافية بين أجزاء الدولة وأقاليمها المختلفة مما يؤدي بالضرورة نشأة مصالح تقتصر أهميتها على سكان إقليم معين بالذات، فسكان منطقة صحراوية تختلف حاجاتهم عن سكان منطقة ساحلية أو منطقة زراعية.^(١٤) وعلى هذا الاساس يتم منح الصلاحيات وممارستها بالقدر التي يتلائم واحتياجات هذه المحافظة او تلك.

وبالرجوع إلى النصوص القانونية العراقية التي اقرت نظام اللامركزية الإدارية ترى هل تم التأكيد على هذا الركن المهم في بنیان التنظيم اللامركزي؟.

لقد أشار قانون إدارة الدولة إشارة غير محددة إلى إن العمل بالنظام اللامركزي سيشجع على ممارسة السلطة المحلية من قبل المسؤولين المحليين ويضمن مشاركة المواطن بشكل فاعل في شؤون الحكم ويضمن له حقوقه ويحرره من التسلط^(١٥) أما الأمر ٧١ لسنة ٢٠٠٤ فاكتفى بالقول إلى أن الأخذ بنظام اللامركزية سيعمل على تحسين إيصال الخدمات إلى الشعب العراقي وجعل الحكومة العراقية أكثر تجاوبا مع احتياجاتهم، بالإضافة إلى أن الأخذ بهذا النظام سيتمكن الموظفين المحليين من ممارسة السلطة بحرية .

أما الدستور الحالي ٢٠٠٥ فلم يشر إلى المصالح الذاتية التي يستند إليها لتبني نظام اللامركزية الإدارية . وعلى نفس المنوال سار قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة باقليم حيث اشارت المادة الثانية /رابعا « تكون الحكومات المحلية مسؤولة عن كل ما تتطلبه إدارة الوحدة الإدارية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية.»^(١٦) وربما هناك من يدفع بان فكرة المصالح الذاتية تكمن في النصوص الدستورية التي اعطت الاحقية للاقاليم والمحافظات في جوانب عديدة على حساب الحكومة الاتحادية بحيث قيدت صلاحيات الحكومة المركز وتركت ما دونها الى الاقاليم والمحافظات. نعم قد يصح هذه القول لكن محول تساؤلنا في هذا القسم عن النص على المصالح الذاتية المباشرة .

يتضح مما سبق إن النصوص القانونية لم تنص على مصالح محددة ينبني على أساسها نظام اللامركزية الإدارية باستثناء بعض الإشارات غير الواضحة والعامية والتي لا يمكن الأخذ بها على الإطلاق . ويعد هذا التوجه مبررا في الصياغة القانونية التي ينبغي ان تكون قاعدة عامة مجردة . حيث ان الحاجات الاجتماعية تتغير من مكان لاخرومن زمان لاخر . فحاجات الجيل الحالي تختلف قطعا عن حاجات الاجيال السابقة وعلى المجالس ان توازن بين هذه المصالح وتتجاوب معها باعتبارها الاقرب لها من المركز . وبذلك تحقق عنصرا مهما من عناصر اللامركزية الادارية التي اقرها الدستور .

(١٣) ينظر عبد الوهاب السيد شكري /العلاقات بين السلطات المحلية /مطبعة أطلس /القاهرة / (ب س ط) /ص ٧

(١٤) ينظر د. محمد حسنين عبد العال/ المصدر السابق /ص ٨.

(١٥) المادة ٥٢/ من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

(١٦) المادة ٢/رابعا- قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

ثانياً: وجود هيئات مستقلة

تهدف اللامركزية الإدارية إلى منح السلطات المحلية في المحافظات صلاحيات ذات طابع مستقل عن الحكومة المركزية، ويذهب غالبية فقهاء القانون^(١٧) إلى أن اختبار مظهر الاستقلال عن الحكومة المركزية يتم من خلال آليات تكوين هذه المجالس المحلية فإذا ما أقر القانون طريقة الانتخاب لأعضاء هذه المجالس من سكان الإقليم فعندئذ نكون إمام سلطات مستقلة عن الحكومة المركزية، وبخلاف ذلك إمام سلطات غير مستقلة عن الحكومة المركزية أي إذا ما تم تعيين أعضاء المجالس المحلية من الحكومة المركزية فإن مظهر الاستقلال سوف ينتفي ومن ثم إهدار فكرة اللامركزية. ويبرر أيضاً هذا الرأي توجههم إلى أن جوهر اللامركزية يقوم على إشباع الحاجات من سكان الإقليم فلا يمكن أن يمارسها غيرهم والى ارتباط اللامركزية بالديمقراطية ومن ثم يجب تطبيق هذه الصورة بالانتخابات^(١٨)، لكن هناك من لا يعول كثيراً على هذا الرأي ويذهب إلى الانتخاب ليس وحده الذي يدل على مظهر الاستقلال فيمكن أن تكون السلطات مستقلة حتى في حال تعيينها من الحكومة المركزية، بشرط أن لا تمتلك هذه الحكومة صلاحية عزلهم ويبرر أنصار هذا الرأي توجههم هذا بالاستناد إلى أن إمكانية قيام مجالس معينة من الحكومة المركزية شريطة أن تتمتع بالضمانات تجاهها كشرط عدم إمكانية العزل، فضلاً عن أن نظام الانتخابات والذي يعد وسيلة وليس هدف ومن ثم يجب التفريق بين الهدف والوسيلة، فالهدف من المركزية هو التمتع بالاستقلال من أجل إشباع الحاجات المحلية ويمكن أن يتحقق هذا الهدف حتى مع تعيين أعضاء المجلس^(١٩).

إن قراءة متفحصة لهذه الاتجاهات ومناقشتها يؤدي إلى القول انه برغم صلاحية نظام الانتخابات كآلية للوصول إلى الاستقلال إلا أن احدا لا ينكر أهمية هذه الآلية وضرورتها، ففي ظل نظام سيطرة الحزب الواحد أو الائتلافات الانتخابية، وفي ظل ترامي أطراف الأقاليم وعدم سيطرت الحكومة عليه، نجد من الضروري الاعتماد على آلية الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس المحلية، وهذا لا يعني الانفصال عن الحكومة المركزية تماماً، فهذه الحكومة هي من تشرف على العملية الانتخابية، وهي التي تتمتع بصلاحيات الإشراف والرقابة على أعمال السلطات المحلية كما سنبين ذلك لاحقاً.

وحسنا فعل المشرع العراقي في دستور ٢٠٠٥ عندما أشار إلى الانتخابات كآلية اختيار أعضاء مجالس المحافظات في المادة (١١٩/الفقرة الرابعة) منه وأكد على عنصر الاستقلالية في الفقرة الخامسة بالقول (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أي جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة) وهذا النص يؤكد صراحة على موضوع الاستقلال عن الحكومة المركزية، إلا أن هناك تعارض مع هذا النص

(١٧) ينقل هذا الإجماع/ د. محمد حسين عبد العال / المصدر السابق /ص ٢٣ وما بعدها

(١٨) ينظر د. خالد سمارة الزعبي / تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية /دراسة مقارنة / مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع / عمان / ط ٣ / ١٩٩٣ / ص ٥٦

(١٩) د. فؤاد العطار/ القانون الإداري / دار النهضة العربية / ١٩٦٨/ص ٢٢

بنص آخر لازال العمل به جاريا وهو ما نص عليه الأمر (٧١) في القسم الثاني والذي اعترف بمجلس المحافظات المشكلة قبل إصداره , في الوقت الذي كان آلية تشكيل هذه المجالس لم تكن بطريقة الاقتراع العام من سكان المحافظة فعلى سبيل المثال جرى في محافظة نينوى تسمية (٢٠٠) شخصية من وجهاء المدينة لاختيار أعضاء المجلس بعد الاحتلال , ولم تكن بمشاركة أهالي المحافظة ككل واستمر الحال لحين كانون الأول /٢٠٠٥ و هذا خرق واضح لحق الانتخاب كوسيلة من وسائل تحقيق اللامركزية الإدارية.

كذلك أشار الأمر (٧١) إلى آلية لتعويض المقاعد الشاغرة في المجلس ففي حال وفاة أو استقالة احد الأعضاء فان تعويض هذا النقص يكون من قبل المجلس نفسه ولا يتم الرجوع إلى سكان المحافظة من ذلك , وتبنى هذا الأمر دستور ٢٠٠٥ والذي أعطى للمجالس الحق في اختيار البديل في حال وفاة أو عزل أو عجز احد الأعضاء^(٢٠) في حين كان من المفترض إيجاد آلية مناسبة يتم فيها الرجوع إلى سكان المحافظة في اختيار البديل عند نقص الأعضاء , من اجل تحقيق مبدأ اللامركزية بشكل متكامل أو أن يصار إلى سحب الأعضاء الاحتياط التاليين للأعضاء الأصليين كبداء لهم، هذا في عدم الاستمرار بالعمل بنظام القوائم المغلقة في الانتخابات . وقد عالج قانون مجالس المحافظات هذه الخلل عن طريق الاحالة الى قانون الانتخاب للتعويض عن العضو الذي فقد العضوية. حيث نصت المادة السادسة/ثانيا « يكون التعويض عند انتهاء عضوية العضو بتحقيق احدى الحالات المنصوص عليها في هذه المادة طبقا للنظام الانتخابي المعمول به. »^(٢١)

ثالثا: رقابة الحكومة المركزية

تعد الرقابة المركزية العنصر الأبرز من عناصر اللامركزية الإدارية إذ أن مظاهر الاستقلال التي ذكرناها سابقا لا تعني بأي شكل من الأشكال الانفصال عن الحكومة المركزية لذا جاءت هذه الرقابة لتأكيد وحدة البلاد ومن اجل إيجاد حالة من التوازن بين المصالح المحلية في المحافظة وبين المصالح العليا على مستوى الدولة ككل وكذلك ضمان مشروعية أعمال السلطات المحلية^(٢٢) من هنا كان لزاما أن يكون الاستقلال الإداري للمجالس نسبي وليس مطلق من اجل تحقيق الغايات أعلاه وتتخذ الرقابة في النظم الإدارية في العالم صورا مختلفة، وبقدر تعلق الأمر بحجم وبطبيعة الاختصاصات الممنوحة للمجالس المحلية , ففي النظام الانكليزي نجد أن

(٢٠) المادة ٥٥ / الفقرة باء .

(٢١) حيث اشار قانون انتخابات مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢٠١٨ السنة ٢٠١٨ على ان « أولا: - اذا فقد عضو المجلس مقعده لأي سبب كان يحل محله المرشح التالي له في عدد الاصوات الحاصل عليها في قائمته .

ثانياً: - اذا فقد عضو المجلس مقعده لأي سبب كان وكان ضمن قائمة منفردة فيخصص المقعد الى مرشح اخر حاصل على اعلى الاصوات لحزب أو تنظيم سياسي حصل على الحد الاعلى للأصوات ولم يحصل على مقعد .

ثالثاً: - اذا كان المقعد الشاغر يخص امرأة فلا يشترط ان تحل محلها امرأة اخرى الا اذا كان ذلك مؤثراً على نسبة تمثيل النساء .

(٢٢) ينظر د. خالد الزعبي/ المصدر السابق / ص ١٩٨

المشروع قد حدد اختصاصات الحكومة المركزية على سبيل الحصر وترك ما سوى ذلك للسلطة المحلية. وهذا الأمر يتيح أن تكون للسلطة المحلية صلاحيات واسعة ومن ثم لا تخضع إلا لرقابة ضئيلة يتولاها كل من البرلمان والقضاء والحكومة منها الإعانات والمنح والتفتيش والتظلم أمام الوزير^(٢٣)، إما في النظام الفرنسي فان الأمر مختلف عن النظام الانكليزي إذ تخضع السلطات المحلية لرقابة اشد من قبل البرلمان والحكومة والقضاء والسبب في ذلك يرجع إلى صلاحيات المجالس المحلية أوردها المشرع على سبيل الحصر وترك ما دون ذلك للحكومة المركزية فالحكومة المركزية تعين رئيس و بعض أعضاء المجلس المحلي وكذلك لها صلاحية عزلهم أو إيقاف عضويتهم، و يشترط عند إصدار قرارات معينة من المجلس المحلي اخذ أذن مسبق من الحكومة المركزية أخيرا هناك صورة مشددة من الرقابة تتمثل في الحل محل الإدارة المحلية في ممارسة بعض المهام^(٢٤).

من خلال استعراض النموذجين السابقين نجد أن هناك اتفاق على وجوب رقابة من الحكومة المركزية على السلطات المحلية، ولكن ثمة اختلاف في صور الرقابة بين النظامين وهذا الأمر يرجع إلى اختلاف في الأسس التي يستند إليها النظاميين في النظر إلى اللامركزية الإدارية، إذ أنهما شكلا نموذجا يحده حدوده كثيرا من الدول وفي هذا المجال يحق لنا أن نتساءل ترى بأي من هذه النظم تأثر المشرع العراقي؟ هل اخذ بالنظام الانكليزي أم انه تأثر بالنظام الفرنسي وما هي حجم الصلاحيات الممنوحة للمجالس بالمقارنة مع الصلاحيات الممنوحة للمركز والتي يترتب عليها نوع الرقابة.

لقد اكد الدستور على استقلالية مجالس المحافظات حيث نص على عدم خضوع مجالس المحافظات لاي وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة. وقد اكدت المحكمة الاتحادية العليا محدودية هذه السلطة الرقابية من خلال قرارها والذي اشار الى ان المجالس اصبحت غير مرتبطة باي وزارة وتخضع لرقابة مجلس النواب^(٢٥).

بداية لم يحدد الأمر (٧١) سوى صلاحيات مجالس المحافظات على سبيل الحصر في القسم الثاني منه ولم يحدد أي وجه من أوجه الرقابة من قبل الحكومة المركزية على مجالس المحافظات بل ترك الأمر على إطلاقه.

وجاء دستور ٢٠٠٥ على خلاف ذلك فقد حدد صلاحيات الحكومة المركزية على سبيل الحصر في المادة (١١٠)، ثم عاد وحدد صلاحيات مشتركة بين مجالس المحافظات والحكومة المركزية في المواد ١١٢ و ١١٤، وبين في المواد (١٢٣، ١٢٢، ١١٥) بعض صلاحيات مجالس المحافظات على سبيل المثال وفتحت المادة (١١٢) المجال للمجالس لممارسة الاختصاصات التي لم تختص بها السلطات المركزية بالنص على (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية تكون في صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الأقاليم).

(٢٣) للمزيد ينظر د. هاني الطهري/قانون الإدارة المحلية /دار الثقافة للنشر والتوزيع /عمان /الأردن/٢٠٠٤/ص ١٨.

(٢٤) للمزيد ينظر محمد حسنين عبد العال /المصدر السابق / ص ٤١ وما بعدها .

(٢٥) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٨/اتحادية/ ٢٠٠٩.

من الواضح أن واضعو الدستور العراقي الحالي تأثرو إلى حد ما بالنظام الانكليزي عندما حدد اختصاصات الحكومة المركزية في المحافظات على سبيل الحصر ،ومن ثم جعل مادونها من الاختصاصات من صلاحيات مجالس المحافظة وهذا الأمر استتبع ضعف أو انعدام الرقابة على المجالس المحلية.

وإذا كان للنظام الانكليزي ما يبرره من قدم العهد بتجربة الإدارة المحلية في بريطانيا بحيث جعلت الحكومة المركزية تحرص على رعاية استقلال الهيئات المحلية وتقديم العون والمشورة لها لتدعيم ممارستها لاختصاصاتها ،أضف إلى ذلك إن الغاية من أوجه الرقابة الموجودة في النظام الانكليزي هو للتحقق من توفير اكبر قدر من الفاعلية والكفاية لنشاطاتها ، وهذا دون شك لا يمكن أن نطبقه على مجالس المحافظات المحلية في العراق التي يمكن اعتبارها حديثة النشأة ،من حيث الأعضاء ومن حيث حجم الصلاحيات الممنوحة له .

ويمكن تحديد أوجه الرقابة التي تمارس على مجالس المحافظات بالصور الآتية:

١- الرقابة القضائية على مجالس المحافظات

أن المشرع الدستوري لم يجعل مجال للرقابة القضائية إلا في نطاق ضيق جدا حددها الدستور من خلال المحكمة الاتحادية العليا التي قد تمارس الرقابة في مجال ضيق جدا وهو الفصل في المنازعات المتعلقة بتفسير الدستور ،وتنازع الاختصاص القضائي الذي يمكن ان يحدث بين القضاء الاتحادي ومحاكم المحافظات^(٢٦) ودون شك ان هذا يعتبر صورة من صور الرقابة الغير مباشرة ولا يمكن اعتبارها رقابة قضائية فعلية. لكن هذا لا يمنع من ان يمارس القضاء الاداري رقابته على القرارات الادارية التي تصدرها المجالس كقرار فصل موظف او عدم تمليك الاراضي وغيرها من القرارات التي تتحقق بها اسباب الطعن التي اشارت اليها قانون مجلس شورى الدولة المعدل^(٢٧) وتمارس خلالها الرقابة القضائية على قرارات مجالس المحافظات والدوائر الحكومية في المحافظة ،على أن تكون تبعية هذه المحاكم إلى مجلس القضاء الأعلى وتستأنف قراراتها ابتداءً لدى مجلس شورى الدولة وتمييزا لدى المحكمة الاتحادية العليا ،من اجل ضمان رقابة حيادية على أعمال مجالس المحافظات.

٢- رقابة الهيئات المستقلة

والوجه الآخر للرقابة التي يمكن تأشيرها في دستور ٢٠٠٥ هو رقابة الهيئات المستقلة والمتمثلة بهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية واللتين تراقبا الصرف العام والمحافظة

(٢٦) المادة ١٣ من دستور ٢٠٠٥

(٢٧) قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ حيث اشارت المادة ٧/ خامساً: يعد من اسباب الطعن في الاوامر والقرارات بوجه خاص ما يأتي:-

١- ان يتضمن الامر او القرار خرقا او مخالفة للقانون او الانظمة او التعليمات او الانظمة الداخلية .
٢- ان يكون الامر او القرار قد صدر خلافا لقواعد الاختصاص او معيبا في شكله او في الاجراءات او في محله او سببه .
٣- ان يتضمن الامر او القرار خطأ في تطبيق القوانين او الانظمة او التعليمات او الانظمة الداخلية او في تفسيرها او فيه اساءة او تعسف في استعمال السلطة او الانحراف عنها.

على المال العام والفساد الإداري والمالي^(٢٨). ومنبع هذه الرقابة هي ان هذه الهيئات هي مؤسسات اتحادية وبالتالي تسري رقابتها على تصرفات مجلس المحافظة بحكم الاختصاص المكاني لها.

٣- رقابة مجلس النواب العراقي

الجهة الأخرى التي تمارس الرقابة على عمل مجالس المحافظات هي مجلس النواب العراقي حيث منحت المادة الثانية/ ثالثاً من قانون مجالس المحافظات هذه الصلاحية عندما نصت على « تخضع المجالس لرقابة مجلس النواب.» وحدد هذا القانون نطاق الرقابة من خلال صلاحيات الحل او الاقالة المترتبة على ما اقرته هذه الهيئات من قرارات اكدت وجود خلل قانوني في عمل هذه المجالس . حيث اعطى القانون الصلاحية لمجلس النواب بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح رئيس الوزراء باقالة المحافظ في الحالات الآتية:

- أ . عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي .
- ب . التسبب في هدر المال العام .
- ج . فقدان احد شروط العضوية .
- د . الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية .

ومنح القانون مجلس النواب صلاحية اخرى وهي حل مجلس المحافظة وفقاً لما يأتي: لمجلس النواب حل المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب المحافظ , أو طلب من ثلث عدد أعضائه, إذا تحقق أحد الأسباب المذكورة في البند (أولاً) من المادة (٢٠) . وهي :

- ١- الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة إليه.
- ٢- مخالفة الدستور والقوانين.
- ٣- فقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية.^(٢٩)

وعلى البعض هذه الصور من الرقابة بان مجلس النواب هو الجهة التشريعية الأعلى فمن واجبه التأكد من مدى مطابقة التشريعات المحلية التي تصدرها المجالس مع القوانين الاتحادية اضافة الى ضمان عدم تعسف هذه المجالس في ممارسة صلاحياتها.^(٣٠) الا ان الملاحظ ان هذه الصلاحيات لا يمكن ممارستها ما لم يثبت قانوناً ان هذه المجالس قد ارتكبت احدى هذه الأفعال التي تعد مسوغاً لحل المجلس او اقالة المحافظ. هذا ولم يمنح القانون او الدستور صلاحية إنهاء او ايقاف عمل مجالس المحافظات.

إن أوجه الرقابة المذكورة أعلاه لا يمكن التعويل عليها لضمان كفاية وفاعلية مجالس المحافظات فالرقابة القضائية التي تمارسها المحكمة الدستورية العليا تنحصر في جوانب معينة وهي تفسير الدستور وتنازع الاختصاص القضائي، أما الرقابة التي

(٢٨) المادة ١٠٤، ١٠٣ من دستور ٢٠٠٥

(٢٩) المادة ٢٠ من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

(٣٠) د. حنان القيسي، مصدر سابق، ص ١٧

المبحث الثاني

الصلاحيات الدستورية لمجالس المحافظات

بعد أن تعرفنا على أساس صلاحيات مجالس المحافظات وتبين أنها قائمة على مبدأ اللامركزية التي اقرها الدستور، ومن ثم عرجنا على بعض مظاهر اللامركزية الإدارية في ممارسة هذه الصلاحيات نأتي الآن للمبحث في أنواع الصلاحيات التي تمارسها مجالس المحافظات في ظل دستور ٢٠٠٥ والذي أتى بتقسيم جديد نوعا ما للصلاحيات إذ جعل للحكومة المركزية صلاحيات على سبيل الحصر وحدد بعد ذلك صلاحيات مشتركة بين المحافظات والحكومة المركزية وأخيرا ذكر صلاحيات مجالس المحافظة وجعلها مطلقة في المادة (١١٥) والتي نصت على أن مالم يذكر من صلاحيات فتعتبر من اختصاصات مجالس المحافظات والواقع أن تحديد الاختصاصات يقوم على أساس الاتجاهات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والإدارية في الدولة. ومن خلال استقراء هذه الصلاحيات وتفحصها نجدها لا تخرج عن ثلاثة أنواع وهي الصلاحيات التشريعية والصلاحيات الإدارية والصلاحيات المالية. وسنأتي بالحديث عن كل نوع من هذه الأنواع وفق المطالب الآتية:

المطلب الأول: الصلاحيات التشريعية

بمراجعة اختصاصات مجالس المحافظات (المجالس المحلية) في كل من مصر وفرنسا وبريطانيا لانجد إعطاء صلاحيات تشريعية لهذه المجالس إذ أن اختصاصاتها تكاد تتركز على الإشراف والتقرير والاستشارة والتنظيم والتنفيذ وفي أحسن الأحوال الرقابة^(٣٢).

آلا أن الأمر (٧١) لسنة ٢٠٠٤ أعطى صلاحيات تشريعية لمجالس المحافظات عندما ذكر في القسم الثاني عند النص على صلاحيات مجالس المحافظات ومنها (توليد وتحصيل العائدات بشكل مستقل عن طريق فرض ضرائب ورسوم) كما أكد هذا التوجه دستور ٢٠٠٥ عندما ترك صلاحيات واسعة يمكن استنباطها بمفهوم المخالفة من عدم النص عليها ضمن صلاحية الحكومة المركزية^(٣٣).

ولاشك أن فرض الرسوم والضرائب هو عمل تشريعي تمارسه السلطة التشريعية ولم تخول المجالس المحلية في معظم دول العالم صلاحية فرض الرسوم والضرائب إلا استثناء^(٣٤) لكن الأمر ٧١ أعطى هذه الصلاحيات لمجالس المحافظات، وإن كان لهذه التوجه ما يبرره كاطلاع المجالس على المعايير اللازمة لفرض الضرائب كأسعار العقارات وقيم الإيجارات ومعدل دخل الفرد، ولكن هذا لا يعني إعطاء صلاحيات للمجالس لفرض الضرائب في هذه المرحلة، ولهذا لم يحسم دستور ٢٠٠٥ هذا الأمر عندما أحال

(٣٢) د. خالد سمارة الزعبي / المصدر السابق / ص ١٧١ وما بعدها

(٣٣) نصت المادة ١١٥ من الدستور على أن كل ما لم يذكر من صلاحيات للحكومة المركزية فتعتبر من صلاحيات مجالس المحافظات.

(٣٤) أنور شاه / تأملات / مقارنة حول التحديات الناشئة في الفدرالية المالية / منتدى الاتحادات الفدرالية / ٢٠٠٧ / ص

تفضيل هذه الصلاحيات التشريعية المستتبطة بمفهوم المخالفة إلى إصدار قوانين تنظمها حيث نص على (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون)^(٣٥) ومن هذه الصلاحيات الواسعة فرض الرسوم والضرائب .

هذا من جهة ومن جهة أخرى نجد ملامح الصلاحيات التشريعية في اختصاصات المجالس عندما نص الدستور على إمكانية تفويض اختصاصات الحكومة المركزية الحصرية إلى مجالس المحافظات وذلك بالاتفاق بين المركز ومجلس المحافظة^(٣٦)، وهنا نجد إمكانية تولي مجلس المحافظة صلاحيات تشريعية بالاستعاضة عن الحكومة المركزية التي تملك إصدار قوانين سواء كان من منها عن طريق البرلمان السلطة التشريعية أو عن طريق مجلس الوزراء الذي له صلاحية اقتراح مشاريع القوانين، ولم يرد قيد على هذا التفويض شبه المطلق الذي نصت عليه المادة إلا قيد حدود الاتفاق بين المجلس والحكومة المركزية مما يعني إذا تم الاتفاق على تفويض صلاحيات تشريعية لمجلس المحافظة فلا مانع من ذلك في ضوء نص المادة (١٢٣) وهذا يعني ان المجالس سوف تمتلك صلاحيات تشريعية إذا تم تفسير الدستور تفسيراً واسعاً. لقد أكد قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم هذه الصلاحية عندما نص على ان من صلاحيات مجلس المحافظة هي: «إصدار التشريعات المحلية والأنظمة و التعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية و المالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور و القوانين الاتحادية.»^(٣٧) إضافة الى منحه صلاحية قراءة الموازنة والمصادقة عليها وإقرار النظام الداخلي للمجلس وهي صلاحيات ذات جوهر تشريعي.

وأخيراً جعل الأولوية لقوانين المجالس في حال وجود خلاف مع الحكومة الاتحادية في المواضيع المتعلقة بالاختصاصات المشتركة المنصوص عليها في الدستور بالمواد ١١٢-١١٣-١١٤.^(٣٨) هذا وقد اكدت المحكمة الاتحادية حق امتلاك مجالس المحافظات صلاحيات تشريعية في قرارها التفسيري رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٧ عندما طلب منها مجلس النواب العراقي الراي بخصوص تفسير المواد الدستورية التي منحت المجلس صلاحية التشريع اذا ذهبت المحكمة الى ان لهذه المجالس الصلاحية الحصرية بسن القوانين المحلية ولا صلاحية لمجلس النواب بسن هكذا نوع من التشريعات لانه يختص حصراً بسن التشريعات الاتحادية.^(٣٩) وايدت ذلك ايضاً بقرارها في ٢٠١٠ حيث اكدت على صلاحية المجالس بسن القوانين الضريبية.^(٤٠) في كل الاحوال، لا بد من وجود قيود على ممارسة هذه الصلاحية. وهي جملة من القيود التي ينبغي توافرها ومنها القيد المكاني المتمثل بسريان هذه التشريعات ضمن الحدود الادارية للمحافظة . وقيد موضوعي يتمثل

(٣٥) المادة (١٢١) /فقرة ٢) من دستور ٢٠٠٥.

(٣٦) المادة (١٢٣) من دستور ٢٠٠٥.

(٣٧) المادة ٧ ثالثاً

(٣٨) المادة ٢/سادسا

(٣٩) القرار التفسيري رقم ١٣ /ت/٢٠٠٧ في ٣١-٧-٢٠٠٧ منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا- تفسير دستوري تاريخ الزيارة ٢٣-٦-٢٠٢٠، رابط الموقع:

https://www.iraqfsc.iq/t.2007/page_2/

(٤٠) القرار رقم ٢١ /اتحادية / ٢٠١٠

بالتقيد بحدود الصلاحيات التي منحها له الدستور وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية. وأخيراً مراعاة مبدأ تدرج القانونية والذي يقضي بعدم تعارض هذه القوانين مع القوانين الاتحادية والدستور.^(٤١)

وهذا كله ينبغي كل التكهّنات التي تنتقص من هذه الصلاحية أو تشكك بعدم وجودها. كما فعل مجلس شورى الدولة في الرأي الاستشاري المرقم ١٩٧٢ و الصادر في ٢٥-١٠-٢٠٠٩ والقاضي بأن المجالس لا تمتلك صلاحية التشريع لعدم وجود نص دستوري صريح وكذلك أن القوانين العادية لا يمكن الاستناد عليها في تحويل صلاحية تشريعية.^(٤٢) وكما بينا سابقاً أن الصلاحية التشريعية للمحافظات واضحة ولا لبس فيها وهي توجه جديد يحسب للدستور الحالي. ولا ضير في ذلك مع تعقد الحياة وتطورها وصعوبة المام المركز بكل تفاصيل الحياة اليومية لسكان المحافظات. فلا يعقل أن يتدخل مجلس النواب الاتحادي لتشريع قانون يتعلق بتشغيل المولدات الأهلية لمحافظة كربلاء مثلاً. أن مجالس المحافظات لا شك بحاجة إلى إصدار تشريعات خاصة بالمحافظة لتحقيق مظاهر اللامركزية الإدارية وعدم إرجاع عقارب الساعة إلى الوراء. وبالفعل باشرت العديد من المجالس بتشريع قوانينها المحلية التي تعكس الحاجة الفعلية لسكان المحافظة. فعلى سبيل المثال أصدر مجلس محافظة بابل العديد من القوانين منها قانون المولدات ذات النفع الخاص رقم (١) لسنة ٢٠٠٩، وقانون العيادات الطبية رقم (١) لسنة ٢٠١١ وقانون الحراس الليليين رقم (٧٠) لسنة ٢٠١١. كما قام مجلس محافظة كربلاء بإصدار قانون رسم الخدمة رقم (٣١) لسنة ٢٠١٠، وقانون الجباية المفروضة على سيارات حمل المواد النشائية.^(٤٣)

المطلب الثاني: الصلاحيات الإدارية

إن المبدأ العام الذي يحكم صلاحيات مجالس المحافظات كما أسلفنا هو أنها ذات صلاحيات غير حصرية أي مالم ينص عليه الدستور من صلاحيات للحكومة المركزية يكون من اختصاص مجالس المحافظات مباشرة وعلى هذا فإن صلاحيات مجالس المحافظات تبدوا واسعة وهي منوطة بما يتلاءم لتطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية وقد أحال الدستور تفضيل هذه الصلاحيات إلى قوانين خاصة تنظمها، وسنحاول استنباط هذه الصلاحيات من نص الدستور نفسه ومن خلال قانون مجالس المحافظات، فالدستور نص على صلاحيات الحكومة المركزية على سبيل الحصر وترك ماسوى ذلك للمجالس. وقد نص الدستور على بعض صلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات منها

(٤١) د. حنان القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، ٤٤٤، ٢٠١١، ص ١٣

(٤٢) الرأي الاستشاري لمجلس شورى الدولة المرقم ١٩٧٢ و الصادر في ٢٥-١٠-٢٠٠٩ بناءً على الاستفسار الوارد من الامانة العامة لمجلس الوزراء - الدائرة القانونية بخصوص قانون المولدات ذات النفع العام رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩ والذي اصدره مجلس محافظة بابل. منشور في ؟؟؟؟

(٤٣) منشور على الموقع الالكتروني للمكتبة القانونية العراقية لمحكم المحلي www.iraq.lg.law.org

واغفل الإشارة إلى الثروات الطبيعية الأخرى؟ ثم لماذا حصر الأمر بالحقول الحالية وما هو مصير الحقول التي ستكتشف فيما بعد هل ستكون إدارتها تشاركية؟ ثم ما مصير الحقول النفطية التي ستكتشف في محافظات لم يكتشف فيه النفط والغاز؟ ان هذه التساؤلات على النص تثير مشاكل قانونية حقيقية ولا نعتقد أن وجود المادة (١١٥) من الدستور سوف يحسم الأمر وعلى المشرع الدستوري أن يأخذ هذه التساؤلات بعين الاعتبار وان يحدد الصلاحيات بشكل واضح بحيث لا تحمل التأويل غير المنضبط، ونقترح على المشرع أن يجعل إدارة الثروات الطبيعية تشاركية بين المجالس والحكومة المركزية باعتبار إنها ملك للشعب العراقي ككل وليس ملك لسكان المحافظة سواء ما كان منها منتج في الوقت الحالي او في المستقبل وان يصار إلى تعديل المادة (١١١) لتشمل جميع الثروات الطبيعية وليس النفط والغاز فحسب، وهذا ما يقتضيه العقل والمنطق . وهنا يمكن ان نثير سؤال مفاده ترى كيف سيتم توزيع الاختصاص بين مجالس المحافظات والحكومة المركزية؟ بحيث تتحقق الإدارة المشتركة؟ هناك احتمالات عدة يمكن ورودها منها:

ان يشكل مجلس يدعى (المجلس الاتحادي للنفط والغاز) يضم في عضويته أعضاء من الحكومة المركزية بالإضافة إلى ممثلين عن كل محافظة منتجة للنفط والغاز وتوزع الوظائف بينهم^(٤٨)، وهناك صورة أخرى تتمثل باقتصار عمل مجالس المحافظات على الإشراف والتنظيم ومراقبة عمل الشركات النفطية واستلام العوائد وترك قضايا التفاوض وإبرام الاتفاقات مع الشركات والإشراف العام من صلاحيات الحكومة المركزية . وأياً كانت الصور فإن معنى الإدارة المشتركة يمكن تحقيقه في صورة المجلس الاتحادي للنفط والغاز بحيث يتمثل فيها أعضاء من المحافظات وممثلين على الحكومة المركزية ويكون بذلك الجميع مشارك في الإدارة ، اما صور التوزيع الجزئي للوظائف فاعتقد انه سيقعد العمل الإداري ويؤدي إلى التداخل في الصلاحيات ومن ثم المساس بمبدأ اللامركزية الإدارية .

ج- إدارة الكمارك. د- إدارة الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات.

يتضح من صلاحيات إدارة الكمارك إنها تعني المحافظات الحدودية دون غيره ولا يمكن تفسير النص بما لا يحتمل بالقول بإمكانية وجود حدود بين المحافظات وينبغي أن تشارك المجالس المحلية مع حكومة المركز في إدارة الكمارك ، ونقترح على المشرع الدستوري ان يعدل المادة المتعلقة بإدارة الكمارك بإضافة كلمة الحدودية بعد المحافظات حتى لا يصار إلى هذا التفسيرات الواسعة ، وينبغي ان نشير إلى أمر ايجابي اقره المشرع بان جعل إدارة الآثار والمواقع الأثرية من الاختصاصات المشتركة لأنها تحمل قيم حضارية ترتبط بالبلد ككل وليس بمنطقة دون أخرى .

(٤٨) كما ورد في مسودة مشروع قانون النفط والغاز الذي قرأ القراءة الاولى من مجلس النواب، منشور على الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي www.parlment.iq

و- رسم السياسة الصحية والتعليمية والتربوية والبيئية .

لقد أحسن المشرع بان قصر مشاركة الاختصاص في مجالات الصحة والتعليم التربية والبيئة على رسم السياسة دون التدخل في الإدارة ، إذ أن هذه المؤسسات تعد من المؤسسات الخدمية والتي تكون على تماس مباشر مع حقوق سكان المحافظة ولا ينبغي ان يضطلع بها إلا مجلس المحافظة تحقيقا لمبدأ اللامركزية.

ثالثا:صلاحيات على مستوى مجلس المحافظة (محلية)

لم يحدد دستور ٢٠٠٥ صلاحيات مجلس المحافظة والتي يمارسها دون تدخل الحكومة المركزية، وأحال تنظيمها إلى قوانين خاصة^(٤٩) ولكن هذه الصلاحيات التي يحكمها مبدآن الأول: أن هذه الصلاحيات التي لم ينص عليها الدستور للحكومة المركزية تكون من صلاحيات مجالس المحافظات، والثاني: ان مجالس المحافظات تتمتع بالصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية .

وعلى العموم قانون مجالس المحافظات نص على صلاحيات ادارية يمكن حصرها بالاتي:

اولا: صلاحيات ادارية(٥٠)

- ١ . انتخاب رئيس المجلس ونائبه وله صلاحية اقالتهما
- ٢ . انتخاب المحافظ و نائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس خلال مدة أقصاها ثلاثون يوما من تاريخ انعقاد أول جلسة له.
- ٣ . الموافقة على ترشيح اصحاب المناصب العليا وله صلاحية اعفائهم من مناصبهم
- ٤ . المصادقة على اجراء التغييرات الادارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث او تغيير اسمائها ومركزها
- ٥ . تحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة , ورسم سياستها ووضع الخطط الإستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية.
- ٦ . الرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن اداء عملها.

ولنا على هذه الصلاحيات جملة ملاحظات :

١- ينبغي أن يكون هناك تنسيق على مستوى عال بين الوزارات وبين الدوائر الحكومية في المحافظة حتى يتم تجاوز أي خلل في الأداء على ان لا يؤثر ذلك على جوهر اللامركزية.

٢- لم ينص القانون على إعطاء صلاحيات أمنية لمجلس المحافظة وانما حصر دوره بالمصادقة على الخطة الامنية الموضوعة بالتنسيق بين المحافظ والجهات الامنية ذات العلاقة. وهذا توجه صائب باعتبار أن قضية الأمن من المسائل السيادية وتختص

(٤٩) المادة (١٢٢) /فقرة (٢) من دستور ٢٠٠٥.

(٥٠) المادة السابعة فقرة من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم

بها الحكومة المركزية، ولكن في وقت تعاني فيه معظم المحافظات من تردي الوضع الأمني ينبغي إشراك المجالس في صناعة القرار الأمني. وربما ما تم منحه للمحافظ بموجب المادة ٣١/عاشرا باعتباره السلطة التنفيذية في المحافظة من سلطة الامر على الاجهزة الامنية المحلية والتشكيلات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الامن والنظام العاملة في المحافظة. ما يعد كافية بهذا الصدد.

٣- لم تشر الصلاحيات إلى أي دور لسكان المحافظة في إدارة المدينة في حين أن التوجهات الجديدة في الإدارة تقوم على أساس إشراك المواطنين في الإدارة وفق مبدأ الفصل التام بين الإدارة والسياسة بالاعتماد على ذوي الخبرات والكفاءات العلمية من سكان المحافظة^(٥١) بعيدا عن الانتماءات الحزبية والطائفية.

المطلب الثالث: الصلاحيات المالية

تعد المالية المحلية معيارا ومؤشرا فاعلا والذي من خلاله يظهر من خلاله عمل الهيئات المحلية وقدرتها على الإدارة الناجحة ، اذ من خلاله نستطيع ان نحكم على مدى نجاح هذه الإدارة أو تلك فإذا ما استطاعت المجالس تلبية حاجات المواطنين في المحافظة وهذا هدفها الأول وتحقيق التنمية لهم بالاستخدام الأمثل للموارد المالية سنكون امام إدارة ناجحة.^(٥٢)

وتعترض الصلاحيات المالية إشكاليات دستورية واسعة عند الحديث عن توزيع هذه الصلاحيات بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية في معظم دول العالم وتختلف الدول في معالجة هذه الإشكاليات ، ولم تكن هناك مشاكل سابقا إذ إن لمجلس المحافظة كان يفرض الضرائب(الضرائب الإضافية) على الضرائب المركزية : الدخل، العقار، التراكات، والضريبة الزراعية، والتي تكون بنسبة لا تتجاوز ٢,٥٪ من أصل الضريبة بعد موافقة مجلس الوزراء في العراق على قرار مجلس المحافظة^(٥٣). وعلى العموم يتخذ الاستقلال المالي في الأنظمة اللامركزية صورتين الاولى تتمثل في الاستقلال في جمع الضرائب والصورة الثانية الاستقلال في استخدام المصادر المالية^(٥٤) وقد حاول الأمر (٧١) إبراز هذه الصور من الاستقلال المالي من خلال النص على الصلاحيات الآتية لمجالس المحافظات:

١- تعديل الموازنة العامة على أن لا يؤدي التعديل لزيادة حدود الصرف المذكورة في خطط الوزارة المعنية أو يتعارض مع الأهداف من خلال التصويت ثلثي أعضاء المجلس.

٢- توليد وتحصيل العائدات بشكل مستقل عن طريق فرض ضرائب ورسوم.

(٥١) د. أسامة شهبان / إدارة الدولة المفاهيم والتطور / مطبعة الشروق / بدون مكان طبع/٢٠٠١/ص١٢٧

(٥٢) محمد حاجي/ التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية / بحث منشور على موقع كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير/ جامعة بسكرة/ الجزائر www.univ-batna.dz

(٥٣) د. عبد الرزاق إبراهيم الشبخلي/ العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية - دراسة مقارنة/ بحث منشور على الموقع الالكتروني لجامعة مؤتة (www.publicatons.ksu.edu.sa)

(٥٤) أنور شاه / المصدر السابق/ ص ٥٢.

المبادرة بمشروعات على مستوى المحافظة بشكل انفرادي او عن طريق الشراكة مع المنظمات الدولية أو غير الحكومية.

واكد قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم هذه الصلاحيات عندما نص على ان لمجلس المحافظة صلاحية :

١- أعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة
٢- أ. اعلان مشروع الموازنة العامة للمحافظة في وسائل الاعلام المقروءة والمرئية والمسموعة وعقد الندوات والمؤتمرات لمشاركة مواطني المحافظة ومنظمات المجتمع المدني والوقوف على ارائهم .

ب. قراءة مشروع الموازنة العامة للمحافظة قراءتين اولى وثانية في جلستين منفصلتين والمصادقة عليه واجراء المناقلة بين ابوابها بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء على ان تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها الى وزارة المالية الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة العامة الاتحادية .
٣- المصادقة على قبول أو رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة.

ولنا على الصلاحيات المالية بعض الملاحظات:

ان من الأهداف الأساسية لعمل مجلس المحافظة هو خلق فرص للتنمية في المحافظة وهذا ما لم يشر له القانون ، لذا ينبغي إلزام مجالس المحافظات بإنشاء استثمارات من خلال تكوين مشاريع مولدة للدخل ففي لفظة المبادرة المنصوص عليها أعلاه معنى غير إلزامي .

حسنا فعل المشرع عندما الزم مجلس المحافظة بعرض مشروع الموازنة العامة للمحافظة على سكان المحافظة واخذ الاراء بخصوصها وهي وسيلة فاعلة ومنتطورة من وسائل الادارة الحديثة.

واخيرا بعد استعراض هذه الاسس الدستورية لمجالس المحافظات والصلاحيات الممنوحة لها والتي تعكس اهتمام المشرع بضرورة دعم وتفعيل هذه الصلاحيات لاعمال مبدا اللامركزية وعدم جعله حبرا على ورق. ترى هل تم فعلا تبني ودعم هذه الصلاحيات هذا ما سوف نبينه في المبحث القادم.

المبحث الثالث

محاولات تقويض مبدأ اللامركزية

ضمن صراع الصلاحيات المتوقعة بين المركز والمحافظات غير المنتظمة في اقليم جرت محاولات عديدة لتقويض مبدأ اللامركزية والحد من صلاحيات مجالس المحافظات وزعزعة استقرارها. وهذا امر طبيعي مرده الى اسباب كثيرة . منها حادثة العهد بفكرة اللامركزية اذا كما لاحظنا ان الدساتير السابقة تبنت صراحة فكرة المركزية الادارية وحتى ان من تبني منها اللامركزية عاد وانقلب عليها كما حدث في دستور ١٩٧٠. وهناك ومن عزا هذه المحاولات الى الخلل الدستورية الذي مزج بين اللامركزية الساسية واللامركزية الادارية .

وعلى اية حال، فان الاساس الدستوري الذي قامت عليه مجالس المحافظات وطبيعة الصلاحيات الممنوحة لهذه المجالس يستدعي مراعاة الدقة القانونية قبل ان يتم التعرض لهذه الصلاحيات. خاصة بعد ان استعرضنا هذه النصوص الدستورية والقانونية والتي تبين حرص وضعي الدستور على تبني مبدأ اللامركزية والتي جاءت بشكل مختلف عن النماذج المطبقة في العالم. فقد منح صلاحيات ماليا وادارية وحتى تشريعية لمجالس المحافظات المتمثلة بأشخاص منتخبين وضع لهم الشروط القانونية الصارمة من اجل اختيارهم . ترى من سيمارس هذه الصلاحيات واين سيذهب النظام اللامركزي الذي سعى له الدستور وقبل هذا وذاك اين ستكمن روح الديمقراطية وتمثيل الشعب التي بني عليها الدستور الحالي.

سنحاول في هذا المبحث مناقشة التعديل الاخير الذي اجراه مجلس النواب على قانون انتخابات مجالس المحافظات والذي اوقف بموجبه عمل مجالس المحافظات لنفحص مدى دستورية هذا التعديل في ضوء توجهات المحكمة الاتحادية العليا في العراق.

المطلب الاول: محاولات السلطة التشريعية لتقويض مبدأ اللامركزية

قبل انتهاء المدة التي حددها التعديل الاول لقانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم . هذه المدة التي قضت بانتهاء عمل مجالس المحافظات في ١-٣-٢٠٢٠. بادر مجلس النواب باصدار قرارا يقضي بايقاف عمل مجالس المحافظات وقد جاء في هذا القرار:

صوت المجلس على حل مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم بناء على طلب مقدم من ١٩٢ نائبا واستنادا الى المادة ٢٠ من قانون مجالس المحافظات المعدل رقم ٢١، فضلا عن التصويت على انتهاء عمل مجالس الاقضية والنواحي في المحافظات غير المنتظمة بأقليم والمجالس المحلية في بغداد من تاريخ التصويت عليه. كما صوت المجلس على تخويل المحافظ لاحد نائبيه بإدارة الشؤون المالية والادارية واستلام الذمم من مجالس المحافظات المنحلة على أن يتولى مجلس النواب الاشراف والمراقبة على اداء عمل المحافظين لحين اجراء انتخابات مجالس المحافظات، اضافة

الى التصويت على أن يلتزم يقدم المحافظين بتقديم الموازنة الخاصة بمحافظاتهم الى اللجنة المالية النيابية اثناء اعداد قانون الموازنة العامة. وفي الشأن نفسه، صوت المجلس على ان يكون الاشراف والمراقبة على اداء محافظ كركوك ونائبه من قبل اعضاء مجلس نواب الممثلين عن المحافظة.^(٥٥)

وتبع هذا القرار اصدار قانون التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات والذي جاء فيه :

قانون التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨

المادة -١- تعدل الفقرة ثانياً من المادة(٤٤) من القانون ليحل بدلاً عنها ما يلي :-
ثالثاً : انهاء عمل مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم ومجالس الاقضية والنواحي التابعة لها.

المادة -٢- يستمر المحافظ ونائباه ورؤساء الوحدات الادارية بممارسة المهام والصلاحيات المنصوص عليها في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل استثناءً من المادة (٣٠) من القانون المذكور .

المادة -٣- يقوم اعضاء مجلس النواب وكلاً قدر تعلق الامر بالمحافظة التي يمثلها بممارسة الاشراف والرقابة على اعمال المحافظ ونائبه في كل محافظة وتقديم التوصيات اللازمة بشأنها لمجلس النواب .

المادة -٤- يستمر مدرء الدوائر في المحافظات غير المنتظمة باقليم باعمالهم وفقاً للقوانين النافذة وارتباطهم بمؤسساتهم حسب القوانين النافذة .

المادة -٥- ينفذ هذا القانون من تاريخ التصويت عليه في مجلس النواب .

المادة -٦- يُنشر هذا القانون في الجريدة الرسمية^(٥٦).

وجاء في الاسباب الموجبة لهذا التعديل «نظراً لانتهاج المدة القانونية المقررة لمجالس المحافظات الحالية ومجالس الاقضية والنواحي والمجالس البلدية غير المنتظمة في اقليم في اداء مهامها والمسؤوليات المناطة بها بهدف تنظيم عمل الادارات المحلية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم. وكان النص القديم اشار الى تنتهى أعمال مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والاقضية والنواحي الحالية في ١ / ٣ / ٢٠٢٠.^(٥٧) يقضي هذا التعديل كما هو واضح بانتهاء عمل مجالس المحافظات غير المنتظمة باقليم الحالية وذلك استناداً للمادة(٢٠ / اولا / ١)من قانون مجالس المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨. لكن لا بد من تفحص هذا التعديل و النظر في مدى دستورتيتها.

(٥٥) قرار البرلمان في جلسته العاشرة في ٢٨-١٠-٢٠١٩ الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي :

<https://ar.parliament.iq/28/10/2019/%D%85%D%8AC%D%84%D%8B%-3D%8A%7D%84%D%9%D%86%D%88%D%8A%7D%8A%-8D8%9A%D%8B%5D%88%D%8AA-%D%8B%9D%84%D%89%9%D%8AA%D%8B%4D%83%9D8%9A%D%-84%9D%84%D%8AC%D%86%9D%8A%-9D%84%D%8AA%D%8B%9D%8AF%D8%9A%D84%9/>

(٥٦) المصدر نفسه

(٥٧) المادة الرابعة من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم قبل التعديل

المطلب الثاني: مشروعية انتهاء عمل مجالس المحافظات

ان هذا التعديل جاء مخالفاً للدستور حيث ان انتهاء عمل مجالس المحافظات فتح المجال واسعا امام فراغ وظيفي لمدة مفتوحة. حيث لم يحدد القانون مدة معينة لهذا الانهاء مما يؤدي الى تعطيل ممارسة هذه الصلاحيات. كذلك ان انتهاء عمل المجالس دون بيان من سيمارس هذه الصلاحيات الدستورية الواسعة والاساسية يعد خلافا تشريعيا واضحا . ولو افترضنا جدلا حجية قرار مجلس النواب فان تفويض صلاحيات المجالس للمحافظ يتعارض مع مبدأ التمثيل الشعبي الذي نص عليه الدستور . حيث اشارت المادة ٥ الى «السيادة للقانون، والشعب مصدر السلطات وشرعيتها، يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية .» وكذلك عززت ذلك المادة ٦ من الدستور «يتم تداول السلطة سلميا، عبر الوسائل الديمقراطية المنصوص عليها في هذا الدستور»

ويبدأ هذا التعارض جليا من ناحيتين . الناحية الاولى انه سلب الشعب حقه الانتخابي باستبدال جهة منتخبة شعبيا وهي مجلس المحافظة بجهة غير منتخبة شعبية وهي المحافظ ونائبه. وكذلك تم نقل سلطات المجلس الى المحافظ بغير الطرق الديمقراطية التي نص عليها الدستور . ان هذا التعديل يتعارض ايضا مع مبدأ اللامركزية الادارية التي نص عليها الدستور في المادة ١٣ احيث أكدت على نظام الإدارة اللامركزية في الباب الخامس منه (سلطات الأقاليم) حيث نصت المادة (١٣) على (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية). وتظهر المخالفة لهذا المبدأ من خلال نص التعديل على تخويل صلاحيات واسعة ومنه تشريعية الى المحافظ ونائبية ومن ثم اخضاع المحافظ الى رقابة واشرف سلطة اتحادية وهي مجلس النواب وهو بذلك ينتهك مظهرا مهم من مظاهر اللامركزية وهو الاستقلال ويتعارض مع أشار اليه الدستور الى ان الانتخابات هي كآلية اختيار أعضاء مجالس المحافظات في المادة (١١٩/الفقرة الرابعة) منه وأكد على عنصر الاستقلالية في الفقرة الخامسة بالقول (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أي جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة) وهذا النص يؤكد صراحة على موضوع الاستقلال عن الحكومة المركزية. ولو افترضنا جدلا ان المجالس ينبغي ان تخضع لرقابة فهذا يعني ان يكون الاستقلال الإداري للمجالس نسبي وليس مطلق من اجل إيجاد حالة من التوازن بين المصالح المحلية في المحافظة وبين المصالح العليا على مستوى الدولة ككل وكذلك ضمان مشروعية أعمال السلطات المحلية.^(٥٨)

اما بخصوص موقف المحكمة الاتحادية ، فانه وعلى اثر هذا التعديل قام الطرف المتضرر وهم اعضاء مجالس المحافظات والاقضية والنواحي بتقديم طعون الى المحكمة المختصة بشأن قانون انتهاء عمل المجالس . وقد اعلنت المحكمة الاتحادية العليا تلقياها ٠ اطعون حول القرار البرلماني القاضي بمحل مجالس المحافظات هذا الطعون تم بتقديمها

(٥٨) ينظر د. خالد سمارة الزعبي / تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية /دراسة مقارنة / مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع / عمان / ط ٣ / ١٩٩٣ / ص ١٩٨

من جهات متعددة وسيتم النظر فيها واصدارالحكم وفق الدستور^(٥٩). لكن الطعون التي قدمت لم تحسم لغاية اعداد هذا البحث . لكن هناك من بادر وقدم الطعن على القرار التمهيدي الذي اتخذه مجلس النواب هذاالقراربالطعن اصدر مجلس النواب في جلسته العاشرة الفصل التشريعي الاول /السنه التشريعيه الثانيه/ دوره الانتخابيه الرابعه قرارا بكتابه المرقم (٥/د.ر/س.د) في ٢٨/١٠/٢٠١٩ (القرار النيابي المرقم ٥ لسنة ٢٠١٩ والذي يقضي ب حل مجالس المحافظات غير المنتظمه باقليم وذلك استنادا للماده(٢٠/اولا /١)من قانون مجالس المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨) . وتم تقديم الطعن امام المحكم الاتحادية العليا بالدعوى المرقمة ١٣٢/اتحادية/٢٠١٩ . حيث استند الطاعنون على ان مجالس المحافظات هي مجالس قد نص عليها الدستور ولا يمكن حلها او ايقاف عملها الا بقانون يستند الى الدستور . وان قرار الحل يجب ان يصدر من ثلث مجلس المحافظة او المحافظ وليس من مجلس النواب. واثناء النظر في الدعوى صدر التعديل الثاني للقانون لهذا قررت المحكمة ان النظر بهذه الدعوى اصبح غير ذي موضوع بعد صدور القانون. وردت الدعوى على اساس ذلك.^(٦٠)

لكن المحكمة وحسب موقعها الرسمي اكدت انها بدأت تنتظر بالطعون وقد اكدت في اثناء سير الدعوى بانها «المحكمة الاتحادية العليا وازاء استعراض تلك المواد وجهت سؤالين إلى وكيل المدعي عليه رئيس مجلس النواب/ اضافة لوظيفته، الأول ما هو المقصود من تعبير انتهاء عمل مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم والاقضية والنواحي التابعة لها؟، والثاني التأكد من الموعد الذي ذكره في لائحته الجوابية المتضمن أن اجراء هذه الانتخابات سيكون في ١ / ٤ / ٢٠٢٠».^(٦١) ويبقى الامر معلقا لحين البت في هذه الطعون . لذا ستكون المحكمة الاتحادية امام تحدي جديد لاثبات دورها كحاميه للدستور. وداعمة لمبدأ اساسي في النظام الدستوري العراقي اليوم وهو مبدأ اللامركزية.

(٥٩) ينظر الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا الخبر بعنوان « المحكمة الاتحادية العليا تنتظر طعوناً بإنهاء عمل مجالس المحافظات والاقضية والنواحي التابعة لها » منشور بتاريخ ٢٠-١-٢٠٢٠ ، تاريخ الزيارة ٢٢-٦-٢٠٢٠ ، رابط الموقع : <https://www.iraqfsc.iq/news.4551/>

(٦٠) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١٣٢ /اتحادية/٢٠١٩

(٦١) ينظر الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا الخبر بعنوان « المحكمة الاتحادية العليا تنتظر طعوناً بإنهاء عمل مجالس المحافظات والاقضية والنواحي التابعة لها » منشور بتاريخ ٢٠-١-٢٠٢٠ ، تاريخ الزيارة ٢٢-٦-٢٠٢٠ ، رابط الموقع : <https://www.iraqfsc.iq/news.4551/>

الخاتمة

ان تكرار الخروقات الدستورية في العراق منذ عام ٢٠٠٥ واهمال تفعيل وتطبيق مواد الدستور سمح ب تراكم المشكلات القانونية والسياسية الى الحد الذي يصعب معه ايجاد الحلول القادرة على معالجه تلك التراكمات. وكان من ابرز المشكلات التي واجهتها المحافظات هو قرار انهاء اعمال مجالس المحافظات. ان اخفاق بعض مجالس المحافظات وهذا شي طبيعي ووراد في بلد حديث عهد بالديمقراطية ومحاولة ضغط النفقات لا يبرر القيام بخروقات دستورية جديدة . ينبغي ان يؤخذ الدستور جملة واحدة لا ان يتم تطبيقه كيفما اتفق . ان منظومة الحكم جاءت على شكل عقد متصل وتشكيل بعضها واهمال تشكيل الاخر سيشكل خلافا كبيرا في اداء الاخر. فعدم تشكيل مجلس الاتحاد اثر سلبا على عمل مجلس النواب. واغفال تشكيل هيئة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات اثر سلبا على اداء المركز وهذه المجالس . مما اضطر السلطات المركزية الى الحل الترقيعية. والتي كان اسهلها تفويض سلطات مجالس المحافظات وانهاء عملها.

لقد حرص المشرع العراقي على إعطاء دور اكبر لمجالس المحافظات يمارس من خلاله صلاحيات واسعة جدا متبنيا في ذلك مبدأ اللامركزية الإدارية والذي حاول الحفاظ عليه عند تقسيم الصلاحيات بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات و عزز تبني نظام اللامركزية بجعل اختيار أعضاء مجالس المحافظات عن طريق الانتخاب المباشر من سكان المحافظة أنفسهم ، ولم يخلو هذا التشريع من بعض الثغرات القانونية والتي لا يخلو منها أي جهد بشري حاولنا تأشيرها وإعطاء المقترحات المناسبة لتجاوزها ، وقد لاحظنا بان هناك ضعف في الرقابة على عمل مجالس المحافظات مما يستدعي الانتباه إلى هذا الأمر وفرض رقابة مناسبة على عملها، وقد لاحظنا ملامح صلاحيات تشريعية لمجالس المحافظات مما شكل تداخل في الصلاحيات مع الحكومة المركزية ، اما بخصوص الصلاحيات الادارية فقد كانت واضحة ومحددة باستثناء إدارة النفط والغاز حيث اثار هذا الاختصاص تساؤلات قانونية عدة حاولنا اقتراح الاجوبة المناسبة لها وأخيرا نوصي بماياتي:

التوصيات

١. بما ان فكرة اللامركزية تعد حديثة عهد في العراق ينبغي دعمها والعمل على تقويتها انسجاما مع النظام الدستوري الحالي والذي تبني هذا المبدأ. وان اي محاولة لتقويض هذا المبدأ تعني زعزعة الاستقرار القانوني في البلد.
٢. ضرورة الاسراع باصدار قانون و تشكيل مجلس الاتحاد والذي سيشكل حلقة التوازن المهم بين المحافظات والمركز . كونه يقوم على اساس المساواة في التمثيل.
٣. ضرورة التعجيل باصدار قانون وتشكيل الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات والذي لا شك سيخفف العبء عن مجالس المحافظات ويساعدها على استحصال حقوق مواطنيها.

